

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Mengenai Penegakan Hukum**

##### **A.1 Pengertian Penegakan Hukum**

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap sebagai rangkaian penjabaran nilai Tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Manusia di dalam pergaulan hidup pada dasarnya punya pandangan tentang apa yang baik dan yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya ada nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya.<sup>4</sup>

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut memerlukan penjabaran yang lebih konkret lagi karena nilai-nilainya yang bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Di dalam bidang hukum tata negara Indonesia misalnia terdapat kaidah-kaidah tersebut yang berisikan suruhan atau perintah untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, atau tidak melakukannya. Di dalam kebanyakan

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm.5.

kaidah hukum pidana tercantum larangan-larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, sedangkan di dalam bidang hukum perdata ada kaidah-kaidah yang berisikan kebolehan-kebolehan.<sup>5</sup>

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Artinya, siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Sedangkan jika dilihat dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum itu, apabila diperlukan dapat diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>6</sup> Dimasukkannya pendapat dari Prof. Jimly Asshiddiqie ini karena beliau berpendapat bahwa memang jika diartikan dalam arti luas, subjek hukum yang melakukan penegakan hukum tidak dibatasi oleh aparat saja karena dilihat dari lingkup terkecil bahwa setiap orang yang bisa taat dengan hukum sudah termasuk melakukan penegakan hukum. beliau juga

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm.6

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, <https://s3.ama-zonaws.com>, *Penegakan Hukum*, diakses 12/11/2019 pukul 11.44 WIB.

mengemukakan bahwa penegakan hukum oleh subjek hukum dalam arti sempit hanya dilakukan oleh aparat hukum yang ditentukan dalam undang-undang, karena mereka memiliki wewenang secara resmi dalam melakukan penegakan hukum.

Pengertian penegakan hukum dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam arti luas penegakan hukum mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Namun dalam arti sempit penegakan hukum menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu penerjemahan perkataan *law enforcement* ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan penegakan hukum dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah penegakan peraturan dalam arti sempit.<sup>7</sup>

Penegakan hukum sebagai suatu proses pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit). Dengan dasar tersebut maka gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi apabila ada ketidakserasian antara nilai, kaidah dan pola perilaku.<sup>8</sup> Dimasukkannya pendapat dari LaFavre ini dikarenakan di dalam penegakan hukum sangat dimungkinkan,

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm.7

bahkan besar kemungkinan akan mengalami berbagai macam gangguan karena tidak serasinya nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan-gangguan tersebut menurut pendapat penulis akan banyak dipengaruhi oleh pola perilaku subjek hukum itu sendiri yang seringkali menyimpang dari nilai-nilai dan kaidah yang ada di dalam masyarakat.

Dari berbagai penjelasan diatas maka penulis memiliki definisi operasional bahwa penegakan hukum merupakan suatu upaya untuk menyasikan apa yang telah diatur dengan kenyataan yang ada dalam kehidupan sehari-hari. Dalam suatu penegakan hukum diperlukan keserasian antara semua elemen agar hukum dapat benar-benar ditegakkan, baik dari segi hukumnya itu sendiri, penegak hukumnya (dalam arti luas maupun arti sempit), maupun masyarakat yang merasakan secara langsung dampak dari berlakunya hukum tersebut.

## **A.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**

Masalah pokok dari penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor ini memiliki arti netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut yaitu :<sup>9</sup>

### **1. Faktor Undang-Undang**

Marc Ancel mendefinisikan "*penal policy*" sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan unyuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik. Dengan demikian yang dimaksud dengan peraturan hukum yang positif atau the positive rules dalam

---

<sup>9</sup>*Ibid.*, hlm.8

definisi Marc Ancel itu jelas adalah peraturan perundang-undangan dengan hukum pidana. Tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari : (a) peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya; (b) suatu prosedur hukum pidana; dan (suatu mekanisme pelaksanaan (pidana)).<sup>10</sup>

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Dan usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Disamping itu, usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang-undang (hukum) pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*). Sehingga di lihat dalam arti luas, kebijakan hukum pidana dapat mencakup ruang lingkup kebijakan di bidang hukum materiil (substentif), di bidang hukum pidana formal dan pelaksanaan pidana.<sup>11</sup>

Salah satu bagian dari kebijakan hukum pidana adalah pembaharuan hukum pidana. Latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana dapat ditinjau dari aspek sosiofilosofis, sosiokultural atau berbagai aspek kebijakan khususnya kebijakan sosial, kebijakan criminal dan kebijakan penegakan hukum. Oleh karena itu sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada

<sup>10</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 27.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 28

hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaiki substansi hukum (legal substance) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.<sup>12</sup>

Secara umum, undang-undang dalam arti materiel adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Maka undang-undang ini mencakup :<sup>13</sup>

1. Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara
2. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Mengenai berlakunya undang-undang, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah undang-undang tersebut memiliki dampak yang positif. Artinya supaya undang-undang tersebut mencapai tujuannya sehingga dapat dikatakan efektif. Asas-asas tersebut adalah :<sup>14</sup>

1. Undang-undang tidak berlaku surut ; artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang tersebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm.30

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm.11

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm.12

3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut
4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku di mana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut. Akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat
6. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan meteriel bagi masyarakat maupun pribadi melalui pelestarian atau pembaharuan.

## 2. Faktor Penegak Hukum

Secara sosiologis setiap penegak hukum (bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan, dan pemasyarakatan) mempunyai kedudukan dan peranan.<sup>15</sup> Kedudukan sosial merupakan posisi di dalam

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm.19

struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu.

Seorang penegak hukum sebagaimana halnya dengan warga masyarakat lainnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sejalan dengan tugas akhir penulis, dimana Satpol PP merupakan penegak hukum dari Peraturan Daerah khususnya yang mengatur tentang pengemisan maka Satpol PP memegang peranan yang sangat penting dalam upaya penegakan hukum tersebut.

### 3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain adalah manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Dalam hal ini sebaiknya dianuti jalan pikiran sebagai berikut :

- a. Yang tidak ada - diadakan yang baru betul,
- b. Yang rusak atau salah – diperbaiki atau dibetulkan,
- c. Yang kurang – ditambah,
- d. Yang macet – dilancarkan,



e. Yang mundur atau merosot – dimajukan atau ditingkatkan.<sup>16</sup>

Sejalan dengan tugas akhir penulis, dalam rangka penegakan hukum terhadap pengemisan di muka umum fasilitas yang dapat menunjang upaya tersebut sangatlah diperlukan karena mustahil penegakan hukum dapat berhasil tanpa adanya hal-hal pendukung seperti yang dikemukakan pada penjelasan diatas.

#### 4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Masyarakat memiliki pengertian sendiri-sendiri dalam menafsirkan hukum. Namun banyak stigma berkembang dalam masyarakat bahwa baik buruknya hukum itu terletak pada petugasnya (pola perilaku penegak hukum). dalam kehidupan sehari-hari penegak hukum terutama polisi akan menghadapi bermacam-macam manusia dengan latar belakang dan pengalaman masing-masing. Ada yang taat dengan hukum, ada yang pura-pura taat, ada yang tidak mengacuhkannya sama sekali, dan ada pula yang terang-terangan melawannya.<sup>17</sup>

Tidak setiap kegiatan atau usaha yang bertujuan supaya warga masyarakat meati hukum menghasilkan kepatuhan akan hukum, karena bisa jadi bertentangan dengan tujuannya. Salah satu cara efektif untuk menumbuhkan pengetahuan dan pemahaman akan hukum kepada masyarakat adalah cara yang lebih lunak contohnya dengan mengadakan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm.44.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm.48.

penerangan dan penyuluhan yang dilakukan berulang kali, sehingga menimbulkan suatu penghargaan tertentu terhadap hukum.<sup>18</sup>

Dalam hal pengemis di muka umum, faktor masyarakat juga sangat berperan penting. Budaya masyarakat yang masih memberi pengemis dapat menjadi faktor penghambat penegakan hukum tersebut karena dengan begitu, pengemis akan terus menerus meminta-minta karena merasa selalu mendapatkan uang dari kegiatannya. Faktor kesadaran diri dari pribadi pengemis juga menjadi hal yang berperan penting karena pola pikir mereka bahwa mengemis adalah sesuatu yang tidak terlarang untuk dilakukan, artinya kesadaran hukum mereka masih minim sehingga penegakan hukum tidak bisa maksimal.

##### 5. Faktor Kebudayaan

Sebagai suatu sistem, hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Mengenai kebudayaan, pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.<sup>19</sup>

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum adalah sebagai berikut :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman,
2. Nilai jasmaniah atau kebendaan dan nilai rohaniah atau keakhlakan,

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm.49.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm.59.

3. Nilai kelanggengan atau konservatisme dan nilai kebaruan atau inovatisme.<sup>20</sup>

Budaya yang berkembang di dalam masyarakat adalah memberi dengan ikhlas untuk mendapatkan pahala, maka mereka kebanyakan masih memberi pengemis yang meminta-minta dengan rasa belas kasihan, iba, dan lain-lain. pola pikir tersebut yang selalu berkembang dan menurut penulis menjadi hambatan tersendiri dalam proses penegakan hukum terhadap pengemis di muka umum.

## **B. Tinjauan Umum Mengenai Pengemis di Muka Umum Sebagai Pelanggaran Dalam Hukum Pidana**

### **B.1 Pengertian Pengemis di Muka Umum**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengemis adalah orang yang meminta-minta. Minta-minta atau mengemis dapat dilakukan dengan secara lisan, tertulis atau memakai gerak-gerik. Menjual lagu dengan jalan menyanyi main biola, gita, angklung, seruling, musik dan sebagainya. Menyodorkan permainan sepanjang toko-toko dan rumah-rumah yang biasa dilakukan di kota-kota besar, dapat masuk dalam pengertian mengemis.<sup>21</sup> Dari definisi tersebut penulis menyimpulkan bahwa kegiatan mengemis tidak di batasi dengan menyodorkan tangan untuk meminta uang namun juga bisa dilakukan dengan berbagai cara dan menggunakan berbagai media.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm.60.

<sup>21</sup> R.Soesilo, *KUHP beserta Komenta-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal* (Bogor: Politeia, 1996), hlm.327.

Kegiatan mengemis memang sudah terjadi selama beberapa generasi. permulaan profesi dan kata pengemis memang sudah ada sejak zaman kerajaan dahulu kala. Pada awalnya, runtutan sejarah mengenai pengemis ini terjadi di zaman ketika Raja Pakubuwono X memimpin Kerajaan Surakarta Hadiningrat. Di zaman ini, para penguasa setempat memang terkenal dengan sifat dermawannya dan kerap membagikan sedekah bagi masyarakat yang tidak mampu. Biasanya Raja Pakubuwono X membagikan sedekahnya menjelang hari Jumat atau lebih tepatnya hari Kamis sore. Setiap hari Kamis, Raja Pakubuwono X keluar dari istananya demi melihat kondisi rakyatnya. Mulai dari istana hingga alun-alun menuju Masjid Agung yang ditempuhnya dengan berjalan kaki. Rupanya di sepanjang rute yang akan dilewati sang raja ini, sudah berjejer dengan rapi rakyatnya sembari menundukkan kepala sebagai bentuk penghormatan. Di saat yang bersamaan, tentunya sang raja tak pernah melewatkan kesempatan berharga ini untuk bersedekah secara langsung kepada rakyatnya berupa uang. Semua kebajikan, tanpa ada satu pun yang terlewat. Tentunya kebiasaan yang dilakukan oleh Raja Pakubuwono X ini sudah menjadi tradisi yang dilakukan oleh raja-raja sebelumnya. Tradisi ini juga dilakukan pada hari Kamis (dalam bahasa Jawa disebut *Kemis*). Oleh karena itu, muncul sebutan orang yang berharap berkah di hari Kamis dengan nama "*ngemis*" (sebutan pengguna atau pengharap berkah di hari Kamis).

Dengan demikian, pelaku-pelaku “ngemis” tersebut diberi sebutan “pengemis”.<sup>22</sup>

Di dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP) Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, memberikan pengertian bahwa Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Kemudian, di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 04 tahun 2007 Tentang Ketentraman Dan Ketertiban Umum pun memberikan pengertian yang sama dengan yang ada di dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

Kata pengemis lazim digunakan untuk sebutan bagi orang yang membutuhkan uang, makan, tempat tinggal, atau hal lainnya dari orang yang ditemuinya dengan cara meminta. Berbagai atribut mereka gunakan, seperti pakaian compang-camping dan lusuh, topi, gelas plastik, atau bungkus permen, atau kotak kecil untuk menempatkan uang yang mereka dapatkan dari meminta-minta. Mereka menjadikan mengemis sebagai pekerjaan mereka dengan berbagai macam alasan, seperti kemiskinan dan ketidakberdayaan mereka karna lapangan kerja yang sempit. Pengemis memiliki karakter yaitu :<sup>23</sup>

1. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun

<sup>22</sup> <https://www.yukepo.com>, *Sejarah Tentang Pengemis yang Berawal Dari Sifat Dermawan Raja Surakarta*, 2017. Diakses 03/04/2019 Pukul 16:45 WIB.

<sup>23</sup> Brian Harefa, <https://www.academia.edu>, *Gelandangan dan Pengemis (Makalah Gepeng)*, diakses 03/04/2019 Pukul 22:18 WIB.

2. Meminta-minta dirumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya
3. Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan; berpura-pura sakit, merintih dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, sumbangan untuk organisasi tertentu
4. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaaur dengan penduduk pada umumnya.

Definisi operasional dari mengemis ini adalah tindakan meminta yang dilakukan oleh pengemis dengan tujuan untuk mendapatkan uang, melalui beberapa cara yang digunakan untuk mengundang orang atau masyarakat untuk memberikan uang kepadanya. Sedangkan mengenai pengemisan yang dilakukan di muka umum adalah jika kegiatan itu dilakukan di tempat dimana dapat dilihat banyak orang, ataupun tempat dimana biasanya digunakan orang-orang berkumpul untuk melakukan suatu kegiatan sehingga pengemisan ini dapat mengganggu masyarakat pada umumnya dalam melakukan kegiatan atau aktivitasnya.

## **B.2 Pengaturan Pengemisan di Muka Umum Sebagai Suatu Bentuk Pelanggaran Pidana**

### **B.2.1 Pasal 504 Ayat (1) dan (2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana**

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) adalah buku yang memuat aturan-aturan tentang perbuatan apa saja yang dilarang untuk dilakukan secara hukum. Di dalam buku ini, perbuatan pidana terdiri dari 2 jenis yaitu kejahatan dan pelanggaran. Mengenai pengemisan dimuka

umum, perbuatan ini termasuk dalam pelanggaran pidana dan ada di dalam pasal 504 ayat (1) dan ayat (2) yang isinya :

Pasal 504

- (1) Barang siapa minta-minta (mengemis) ditempat umum dihukum karena minta-minta, dengan kurungan selama-lamanya enam minggu;
- (2) Minta-minta yang dilakukan bersama-sama oleh tiga orang atau lebih, yang masing-masing umurnya lebih dari 16 Tahun, dihukum kurungan selama-lamanya tiga bulan.<sup>24</sup>

Mengenai beberapa hal yang diterangkan dalam pasal 504 Ayat (2), jika ditemukan ada pengemis dengan usia di bawah 16 tahun, orang tua dari pengemis tersebut dapat dikenakan pasal 301 KUHP yang berbunyi :<sup>25</sup>

Barangsiapa menyerahkan atau membiarkan tinggal pada orang lain, seorang anak yang umurnya dibawah 12 tahun yang dibawah kuasanya yang sah sedang diketahuinya bahwa anak itu akan dipakai untuk atau akan dibawa waktu menjalankan pekerjaan mengemis, atau dipakai untuk menjalankan perbuatan kepandaian yang berbahaya atau pekerjaan yang merusakkan kesehatan, dihukum penjara selama-lamanya empat tahun.

Dari hal tersebut dimana kita banyak menemui pengemis anak yang memang terkadang memiliki orang tua yang mengetahui hal tersebut, atau bahkan benar-benar berniat mempekerjakan anaknya (disewa) orang untuk dibawa dalam kegiatan mengemis agar mendatangkan rasa iba yang berlebih pada masyarakat, maka orang tua tersebut bisa ditindak secara hukum. Selanjutnya, dalam pasal 45 KUHP dijelaskan bahwa “Jika seseorang yang belum dewasa dituntut karena perbuatan yang

<sup>24</sup> Soesilo, *Op. Cit.*, hlm.326.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm.220

dikerjakannya ketika umurnya belum enam belas tahun, hakim boleh memerintahkan supaya si tersalah itu dikembalikan kepada orang tuanya; walinya atau pemeliharanya; dengan tidak dikenakan sesuatu hukuman; atau memerintahkan supaya si tersalah diserahkan kepada pemerintah dengan tidak dikenakan sesuatu hukuman, yakni jika perbuatan itu masuk bagian kejahatan atau salah satu pelanggaran yang diterangkan dalam pasal 489, 490, 492, 496, 497, 503-505, 514, 417-519, 526, 531, 532, 536 dan 540 dan perbuatan itu dilakukannya sebelum lalu dua tahun sesudah keputusan dahulu menyalahkan dia yang melakukan salah satu pelanggaran ini atau sesuatu kejahatan; atau menghukum anak yang salah itu.

Pasal ini meminta dua syarat yang kedua-duanya harus dipenuhi, yaitu :<sup>26</sup>

- a. Orang itu waktu dituntut harus belum dewasa. Yang dimaksudkan belum dewasa (bagi orang Indonesia menurut L.N. 1931 No.54, bagi orang eropa menurut pasal 330 BW) ialah mereka yang belum berumur 21 tahun dan belum kawin. Jika orang kawin dan bercerai sebelum umur 21 tahun, ia tetap dipandang dewasa.
- b. Tuntutan itu mengenai peristiwa pidana yang telah dilakukan orang tersebut pada waktu sebelum ia berumur 16 tahun.

### **B.2.2 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 04 Tahun 2007 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum**

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm.61.



Kabupaten Lamongan adalah suatu daerah di Jawa Timur. Kabupaten ini memiliki berbagai Peraturan daerah yang mengatur hal-hal khusus. Termasuk kegiatan pengemisan di muka umum, Kabupaten Lamongan juga memiliki Peraturan daerah yang selaras dengan larangan pengemisan di dalam KUHP, karena memang pengemisan di muka umum merupakan kegiatan yang dinilai dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban masyarakat. Mengenai larangan mengemis di muka umum diatur dalam pasal 8 BAB V Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2007 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum yang berbunyi :

Untuk menjaga ketentraman dan ketertiban umum, siapapun dilarang :

- a. Menempatkan barang atau sejenisnya serta berjualan di tempat-tempat umum;
- b. Mendirikan bangunan di tempat-tempat umum;
- c. Membuang dan/atau menimbun bahan bangunan dan barang-barang lain yang dapat mengganggu kebersihan, keindahan dan ketertiban umum di tempat-tempat umum;
- d. Mendirikan, membuat kandang dan memelihara ternak yang dapat menimbulkan aroma bau busuk atau dimungkinkan dapat mengganggu ketertiban umum di dalam kota atau kompleks perumahan;
- e. Menggunakan tepi jalan umum dan tempat-tempat umum yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah untuk menempatkan segala jenis kendaraan;
- f. Menggembala dan membiarkan ternak di tempat-tempat umum;
- g. Menebang pohon, merusak atau memindahkan tanaman yang dikuasai oleh Pemerintah daerah ke tempat lain;
- h. Memasang reklame diluar tempat yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah;
- i. Berjualan atau berdagang diluar lokasi atau tempat yang ditetapkan oleh Kepala Daerah atau peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- j. Melakukan kegiatan di tempat-tempat umum tanpa izin dari Kepala Daerah;
- k. Membuang kotoran atau sampah yang dapat mengganggu ketentraman umum;

- l. Membuat atau menyalakan api di dekat tempat atau di dalam bangunan yang ada bahan-bahan atau barang-barang yang mudah terbakar;
- m. Melakukan perbuatan yang melanggar norma-norma susila dan ketertiban umum di tempat-tempat umum;
- n. Mengangkut muatan yang dapat menimbulkan debu atau kotoran di jalan-jalan umum;
- o. Membunyikan sesuatu apapun atau dalam bentuk apapun yang dapat menimbulkan suara gaduh atau bising yang dapat mengganggu ketentraman umum tanpa izin dari Kepala Daerah atau instansi yang berwenang;
- p. Meminta-minta atau mengemis atau bergelandangan di tempat-tempat umum dan fasilitas umum yang dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut khusus tindakan pengemisan di muka umum diatur dalam huruf p dengan bunyi seperti yang sudah tertera diatas. Lalu berkaitan dengan itu mengenai ketentuan pidana atas pelanggaran terhadap pasal 8 huruf p tersebut diatur dalam BAB VI pasal 9 yang berbunyi :

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5,6,7 dan 8 diancam pidana kurungan paling lama (3) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah);
- (2) Pelanggaran yang mengakibatkan rusaknya fasilitas umum dan prasana lainnya selain dikenakan pidana kurungan atau denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga diwajibkan untuk mengganti kerusakan yang diakibatkannya;
- (3) Khusus pelanggaran terhadap ketentuan dalam pasal 8 huruf p akan dilakukan pembinaan di Panti Rehabilitasi;
- (4) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran;

Melihat ketentuan pidana yang diatur dalam BAB VI, maka khusus pelanggaran terhadap larangan pengemisan akan dikenai tindakan dengan dilakukannya pembinaan di Panti Rehabilitasi sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 9 ayat (3).

## C. Tinjauan Umum Mengenai Perbuatan Pidana

### C.1 Pengertian Perbuatan Pidana

Menurut Moeljatno, perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut).<sup>27</sup> lalu Roeslan Saleh mengemukakan pendapatnya mengenai pengertian perbuatan pidana yaitu sebagai perbuatan yang dilarang. Dari definisi yang dikemukakan oleh Moeljatno dan Roeslan Saleh penulis berpendapat sama bahwa perbuatan pidana memang merupakan perbuatan yang telah dilarang dalam suatu aturan hukum pasti menimbulkan suatu sanksi pidana terhadap siapapun yang melanggar larangan itu.<sup>28</sup>

Marshall mengatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan atau omisi yang dilarang oleh hukum untuk melindungi masyarakat, dan dapat dipidana berdasarkan prosedur hukum yang berlaku. Dalam konsep KUHP tindak pidana diartikan sebagai perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana.<sup>29</sup> Untuk dinyatakan sebagai tindak pidana, selain perbuatan tersebut dilarang dan diancam pidana oleh peraturan perundang-undangan harus juga bersifat melawan hukum atau bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat. Setiap tindak pidana selalu dipandang

<sup>27</sup> Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana* (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm.97.

<sup>28</sup> Ibid., hlm.98.

<sup>29</sup> Ibid

bersifat melawan hukum, kecuali ada alasan pembenar.<sup>30</sup> Dimasukkannya pendapat dari Marshall ini karena penulis berpendapat bahwa tujuan dari hukum itu sendiri adalah untuk melindungi masyarakat, maka sudah sepatutnya memang suatu aturan hukum khususnya hukum pidana harus bertumpu pada tujuan perlindungan terhadap masyarakatnya. Maka dari itu untuk menjalankan aturan hukum pidana masyarakat juga sangat perlu untuk berpartisipasi dalam menaatinya, agar perlindungan dapat berjalan dengan baik.

Namun, Simons dan Van Hamel memiliki pandangan yang berbeda. Simons mengatakan bahwa *strafbaarfeit* adalah kelakuan yang diancam dengan pidana, bersifat melawan hukum dan berhubung dengan kesalahan yang dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab. Sedangkan Van Hamel mengatakan bahwa *strafbaarfeit* adalah kelakuan orang yang dirumuskan dalam undang-undang, bersifat melawan hukum, patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan.<sup>31</sup> Dimasukkannya definisi dari Simons dan Van Hamel ini karena mereka memiliki batasan atas suatu perbuatan pidana yaitu harus dilakukan dengan dasar kesalahan. Simons juga memiliki pendapat yang menarik bagi penulis bahwa perbuatan pidana harus dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab. Penulis memiliki pendapat yang sama karena untuk dapat dihukum, seseorang yang berhadapan hukum haruslah mampu mempertanggung jawabkan perbuatannya sesuai dengan aturan yang berlaku.

---

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 99.

Prinsip pertanggungjawaban pidana didasarkan pada asas kesalahan (asas culpabilitas) yang secara tegas menyatakan bahwa tiada pidana tanpa kesalahan. Artinya, seseorang baru dapat dimintai pertanggungjawaban dalam hukum pidana –karena telah melakukan perbuatan yang bersifat melawan hukum—apabila dalam diri orang itu terdapat “kesalahan”. Sebaliknya, apabila seseorang melakukan perbuatan pidana , tetapi tidak ada unsur “kesengajaan: atau “kelalaian” maka orang itu juga tidak patut dicela.<sup>32</sup> Dari berbagai pengertian yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, penulis berpendapat bahwa perbuatan pidana adalah suatu perbuatan yang dianggap melanggar norma hukum dan menimbulkan sanksi pidana bagi siapapun yang melanggarnya.

## C.2 Jenis-Jenis Perbuatan Pidana

Perbuatan pidana dapat dibedakan secara kualitatif atas kejahatan dan pelanggaran. Berikut adalah ulasan-ulasannya :<sup>33</sup>

### 1. Kejahatan

*Recht delicten* yaitu perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan keadilan terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu undang-undang atau tidak.

### 2. Pelanggaran

<sup>32</sup> Tongat, *Op.Cit.*, hlm.202.

<sup>33</sup> Makhrus Ali, *Op.Cit.*, hlm.101.

Perbuatan-perbuatan yang oleh masyarakat baru disadari sebagai perbuatan pidana, karena undang-undang merumuskannya sebagai delik. Perbuatan-perbuatan ini dianggap sebagai tindak pidana oleh masyarakat oleh karena undang-undang mengancamnya sebagai delik. Perbuatan-perbuatan ini dianggap sebagai tindak pidana oleh masyarakat oleh karena undang-undang mengancamnya dengan sanksi pidana.

Dalam hal ini penulis membatasi penjelasan jenis-jenis perbuatan pidana dalam hal kualitatif karena di dalamnya tercantum pelanggaran sebagai salah satu perbuatan pidana, yang mana pengemisan di muka umum yang diangkat sebagai penulisan hukum penulis termasuk dalam pelanggaran pidana yang telah dirumuskan di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai delik.

#### **D. Tinjauan Umum Mengenai Kebijakan Kriminal**

##### **D.1 Pengertian Kebijakan Kriminal**

Kebijakan kriminal dalam pengertian singkatnya menurut penulis adalah bagaimana cara suatu perbuatan pidana itu diterapkan hukumannya. Kebijakan ini dapat memuat sanksi apa dan bagaimana yang akan dijatuhkan kepada pelaku. Selain itu kebijakan kriminal juga dapat memuat cara-cara apa yang akan dilakukan dalam langkah preventif atau pencegahan suatu tindak pidana.

Menurut Sudarto dalam bukunya yang berjudul “Kapita Selekta Hukum Pidana”, beliau mengemukakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal, yaitu:<sup>34</sup>

- a. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- b. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; dan
- c. Dalam arti paling luas (yang beliau ambil dari Jorgen Jepsen), ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dalam masyarakat.

Beliau juga mengemukakan pendapat bahwa politik kriminal adalah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. Tujuan utama dari politik kriminal adalah perlindungan masyarakat. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus menunjang tujuan, *social welfare* dan *social defense*. Dimana dalam *social welfare* dan *social defense* yang urgen adalah kesejahteraan atau perlindungan masyarakat yang bersifat immateriil terutama nilai kepercayaan, kebenaran, kejujuran dan keadilan. Kerena itu seharusnya pencegahan dan penanggulangan kejahatan dilakukan dengan pendekatan integral yaitu keseimbangan sarana penal nan non-penal. Menurut Barda

---

<sup>34</sup> Barda Nawawi, *Op.Cit.*, hlm.3

Nawawi Arief, sarana penal mempunyai keterbatasan dan kelemahan antara lain :<sup>35</sup>

- a. Secara dogmatis atau idealis sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling tajam atau keras karena itu sering disebut sebagai *ultimum remedium*
- b. Secara fungsional atau pragmatis, operasionalisasi dan aplikasinya memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi (antara lain berbagai undang-undang organik, lembaga atau aparat pelaksana dan lebih menuntut biaya tinggi)
- c. Sanksi hukum pidana merupakan remedium yang mengandung sifat kontradiktif atau paradoksal dan mengandung unsur atau efek samping yang negatif
- d. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan *kurieren am symptom* (menanggulangi atau menyembuhkan gejala). Jadi, hukum dan sanksi pidana hanya merupakan pengobatan simptomatik dan bukan pengobatan kausatif karena sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks di luar jangkauan hukum pidana
- e. Hukum atau sanksi pidana hanya merupakan bagian kecil dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks
- f. Sistem pidanaan bersifat fragmentair dan individual atau personal, tidak bersifat struktural atau fungsional

---

<sup>35</sup> Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm.384.



- g. Keefektifan pidana masih bergantung kepada banyak faktor, karena masih itu masih sering dipermasalahkan.

## D.2 Jenis-Jenis Kebijakan Kriminal

### D.2.1 Kebijakan Hukum Pidana (*Penal Policy*)

Pada hakekatnya hukum pidana dan kegunaannya bermaksud agar setiap anggota masyarakat dapat dilindungi hukum untuk mencapai jalan hidup yang sejahtera lahir batin.<sup>36</sup> Untuk mencapai hal-hal tersebut maka diperlukan suatu kebijakan pidana atau *penal policy* yang terstruktur agar tujuan dari hukum pidana dapat terimplementasi dengan baik.

Kebijakan hukum pidana disebut juga dengan istilah-istilah politik hukum pidana, *penal policy*, *criminal law policy*, dan *strafrechtspolitik*. Sudarto mengemukakan pendapatnya mengenai politik hukum :<sup>37</sup>

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
2. Kebijakan dari suatu negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dengan tujuan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana berarti bagaimana mengusahakan atau membuat atau merumuskan suatu

<sup>36</sup> Moh Hatta, *Kebijakan Politik kriminal* (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2010).Hlm.51.

<sup>37</sup> Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*, hlm.390.

perundang-undangan pidana yang baik. Marc Ancel juga mendefinisikan bahwa *penal policy* adalah suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik.<sup>38</sup> Definisi dari Marc Ancel ini memiliki benang merah bahwa kebijakan hukum pidana sangat berpengaruh terhadap bagaimana suatu aturan hukum pidana dirumuskan agar benar-benar bisa menjadi aturan yang perumusan dan tujuannya jelas.

Namun, pelaksanaan kebijakan kriminal menggunakan sarana penal (hukum pidana) memiliki dua masalah sentral, yaitu mengenai penentuan tentang perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar. Salah satu cara dalam menghadapi masalah sentral tersebut dijelaskan dalam pendapat Sudarto adalah penggunaan hukum pidana harus memerhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil spiritual berdasarkan Pancasila, sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.<sup>39</sup>

Dalam kaitannya terhadap tugas akhir penulis, penggunaan hukum pidana dalam kegiatan pengemisan di muka umum telah diatur dalam KUHP dan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan. Selanjutnya

---

<sup>38</sup> Barda Nawawi, *Op.Cit.*, hlm.27.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm.31

menganut hukum yang lebih spesifik, maka Peraturan Daerah disini digunakan sebagai acuan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Lamongan dalam menegakkan aturan tersebut yang diwujudkan dengan razia ataupun penjaringan terhadap pengemisan di muka umum. Dapat pula diwujudkan dengan adanya pembinaan di panti rehabilitasi oleh Dinas Sosial Kabupaten Lamongan, dimana pembinaan ini termasuk dalam sanksi tindakan.

#### **D.2.2 Kebijakan Non-Penal**

Herbert L. Packer pernah mengingatkan bahwa penggunaan sanksi pidana secara sembarangan atau tidak pandang bulu atau menyamaratakan dan digunakan secara paksa akan menyebabkan pidana itu menjadi suatu pengancam yang utama. Karena keterbatasan penal, dalam penanggulangan kejahatan hendaknya dimanfaatkan dua kebijakan yaitu penal yang menggunakan sanksi pidana dan kebijakan non-penal (termasuk menggunakan sanksi administrasi, sanksi perdata dan lainnya).<sup>40</sup>

Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal lebih menitikberatkan pada sifat “*repressive*” (penindasan, pemberantasan atau penumpasan sesudah kejahatan terjadi). Sedangkan jalur non-penal lebih menitikberatkan pada sifat “*preventive*” (pencegahan, penangkalan atau pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan

---

<sup>40</sup> Lilik Mulyadi, *Op. Cit.*, hlm.395.

secara kasar karena tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas. Upaya non-penal dapat pula digali dari berbagai sumber yang mempunyai potensi efek-preventif. Sumber itu sebagai contoh adalah media pers atau media massa, pemanfaatan kemajuan teknologi dan pemanfaatan potensi efek-preventif dari aparat penegak hukum. Soedarto pernah mengemukakan bahwa kegiatan patroli dari polisi yang dilakukan secara kontinu termasuk upaya non-penal yang mempunyai pengaruh preventif penjahat (pelanggar hukum) potensial.<sup>41</sup>

Berkaitan dengan tugas akhir penulis, upaya non-penal ini dapat pula dilakukan oleh satpol PP dan juga Dinas Sosial terkait yang diwujudkan program-program yang dapat meminimalisir pengemisan di muka umum yang terjadi di Kabupaten Lamongan. Sarana non-penal perlu diintensifkan dan diefektifkan, karena masih diragukannya atau dipermasalahkannya efektivitas sarana penal dalam mencapai tujuan politik kriminal. Bahkan untuk mencapai tujuan pembedaan yang berupa prevensi umum dan prevensi khusus saja efektivitas sarana penal masih diragukan atau setidaknya tidak diketahui seberapa jauh pengaruhnya. Hal ini didasarkan dari beberapa pendapat dan hasil penelitian yaitu :<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Barda Nawawi, *Op. Cit.*, hlm.49.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm.50.

- a. Rubin menyatakan bahwa pembedaan (apapun hakikatnya, apakah dimaksudkan untuk menghukum atau memperbaiki) sedikit atau tidak mempunyai pengaruh terhadap masalah kejahatan
- b. Schultz menyatakan bahwa naik turunnya kejahatan di suatu negara tidaklah berhubungan dengan perubahan-perubahan di dalam hukumnya atau kecenderungan-kecenderungan dalam putusan-putusan pengadilan, tetapi berhubungan dengan bekerjanya atau berfungsinya perubahan-perubahan kultural yang besar dalam kehidupan masyarakat
- c. Menurut S.R. Brody, dari sembilan penelitian (mengenai pembedaan) yang diamati olehnya, lima diantaranya menyatakan bahwa lamanya waktu yang dijalani di dalam penjara tampaknya tidak berpengaruh pada adanya penghukuman kembali
- d. Secara lebih umum M.Charif Bassiouni pernah juga menegaskan bahwa kita tidak tahu dan tidak pernah tahu secara pasti metode-metode tindakan apa yang paling efektif untuk mencegah dan memperbaiki kita pun tidak mengetahui seberapa jauh efektivitas setiap metode tindakan itu. Untuk dapat menjawab ini kita memerlukan pengetahuan yang lengkap mengenai etiologi tingkah laku manusia.